

**MENATA ULANG PEMILUKADA
MENUJU TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH
DEMOKRATIS, AKUNTABEL, DAN BERKELANJUTAN¹**

***REFORMULATING DIRECT LOCAL ELECTIONS TO ACHIEVE A
DEMOCRATIC, ACCOUNTABLE AND SUSTAINABLE
LOCAL GOVERNANCE***

Kurniawati Hastuti Dewi

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta
E-mail: kurniawatihastutidewi@gmail.com

Diterima: 30 Juli 2015; direvisi: 26 September 2015; disetujui: 30 Oktober 2015

Abstract

This research formulated a better model of direct local elections for Indonesia. Based on the depth findings of three series of researches (2012, 2013, 2014) on direct local elections under Law No. 32/2004, this research recommended the “asymmetrical” direct local elections model in which direct local elections shall be varied in level depends on the quality of human development index and regional budget capacity. This research also suggested regulative and technical interventions to achieve democratic, accountable and sustainable direct local elections.

Keywords: *direct local elections, assymmetrical, local government.*

Abstrak

Penelitian ini merumuskan model penataan ulang Pemilukada yang tepat bagi Indonesia. Atas dasar berbagai temuan empiris evaluasi format Pemilukada dibawah UU No. 32/2004 selama tiga tahun berturut-turut (2012, 2013, 2014) penelitian ini merekomendasikan Pemilukada “asimetris” dimana Pemilukada dilaksanakan bervariasi levelnya tergantung kemampuan sumber daya manusia dan kemampuan keuangan daerah. Selain itu, penelitian ini merekomendasikan berbagai intervensi regulative dan teknis untuk menata ulang Pemilukada yang demokratis, akuntabel, berkelanjutan.

Kata Kunci: pemilihan langsung kepala daerah (pemilukada), asimetris, pemerintahan daerah.

Pendahuluan

Pasal 56 UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah memperkenalkan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung (selanjutnya disingkat Pemilukada) di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Melalui Pemilukada, masyarakat lokal memilih sendiri kepala

daerahnya tanpa melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana ditetapkan UU No. 22/1999. Pemilukada diharapkan akan meningkatkan partisipasi masyarakat, supaya menghasilkan kepala daerah yang aspiratif dan memiliki komitmen kuat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

¹ Tim Peneliti terdiri dari: Dr. Kurniawati Hastuti Dewi (koordinator), Prof. Dr. Indria Samego, Dra. Sri Nuryanti, MA., Drs. Afadlal, MA., Pandu Yusina Adaba S.Ip., Nyimas Latifah Letty Aziz, SE, MSc.

Sebagai perwujudan dari amanat Undang-Undang di atas, sejak 1 Juni 2005 hingga 6 Agustus 2013, telah berlangsung 954 Pilkada di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.² Kini setelah lebih kurang sembilan tahun implementasi Pilkada, memang berbagai dampak positif dirasakan. Sebagai contoh, Kementerian Dalam Negeri memberikan *Innovation Government Award* (IGA) atau Penghargaan Pemerintah Daerah Inovatif untuk Pemerintah Daerah khususnya kabupaten/kota yang melakukan inovasi dalam rangka memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.³ Hal yang serupa juga diberikan lembaga nonpemerintah misalnya, *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPPI)* menganugerahkan Otonomi Award setiap tahun bagi kabupaten/kota yang berprestasi.⁴ Meskipun menunjukkan keberhasilan, Pilkada belum dapat dikatakan sepenuhnya sukses. Menurut data Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, sampai dengan tahun 2013, terdapat 954 pasangan kepala daerah baik di provinsi maupun kabupaten/kota yang terpilih, namun kemudian terjerat permasalahan hukum.⁵ Pada tataran legislatif, sekitar 2000 anggota DPRD harus berurusan dengan hukum.⁶

Dalam perkembangannya, Pilkada menjadi polemik yang mengerucut pada pro dan kontra. Para akademisi⁷ dan Lembaga Swadaya

Masyarakat seperti Perludem,⁸ mendukung Pilkada karena pemilihan kepala daerah secara langsung di provinsi maupun kabupaten/kota selaras dengan sistem presidensial. Sementara itu, pemerintah memiliki pendapat berbeda bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung tidak bisa disebut sebagai satu-satunya format pemilihan yang “demokratis”. Karena jika kata “demokratis” dalam Perubahan II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasal 18 ayat (4) hanya dimaknai sebagai pemilihan secara langsung semata, bertentangan dengan konstitusi karena pasal 18B ayat 1 UUD 1945 menghormati keragaman, kekhususan, dan keistimewaan daerah-daerah di Indonesia dalam bingkai negara kesatuan, yang melahirkan desain pemilihan kepala daerah sebagai pilkada “asimetris” sebagaimana terjadi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, dan Provinsi Papua Barat.⁹

Di antara pro dan kontra mengenai Pilkada di provinsi maupun kabupaten/kota, tim kajian Pilkada Pusat Penelitian Politik LIPI memposisikan untuk mendukung pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) baik di provinsi maupun kabupaten/kota. Posisi ini didasari oleh hasil kajian empiris selama dua tahun berturut-turut. Kajian tahun pertama (2012) fokus pada evaluasi format Pilkada di tingkat kabupaten/kota, yang menghasilkan indikasi perlunya Pilkada asimetris di tingkat kabupaten/kota dengan memperhatikan aspek sosial budaya masyarakat

² Prof. Dr. H. Djohermansyah Djohan, MA, Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, “Dinamika Dan Ekses Pilkada Langsung,” Makalah disampaikan dalam FGD tim Pilkada, 26 Agustus 2013 di LIPI Jakarta, tanpa hlm.

³ Kemendari, University Network for Governance Innovation, “Innovation Government Award,” <http://igi.fisipol.ugm.ac.id/index.php/id/innovation-government-award>, diakses pada tanggal 24 Januari 2014.

⁴ The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPPI), University Network for Governance Innovation, <http://igi.fisipol.ugm.ac.id/index.php/id/jpip-otonomi-awards>, diakses pada tanggal 24 Januari 2014.

⁵ Prof. Dr. H. Djohermansyah Djohan, MA., Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, “Dinamika Dan Ekses Pilkada Langsung,” tanpa hlm.

⁶ Robert Endi Jaweng, “Korupsi dan Revisi UU Pemda,” *Media Indonesia*, 24 Januari 2014, <http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/261-korupsi-dan-revisi-uu-pemdac>, diakses pada tanggal 27 Januari 2014.

⁷ Sebagai contoh Hasyim Asy’ari, “Mempertahankan Pilkada

Langsung,” Makalah disampaikan pada *Focus Group Discussion* (FGD), “Evaluasi Format Pilkada”, diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Politik (P2P), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Jakarta, 4 April 2013; Reza Syawawi dan Khoirunnisa Nur Agustyati, “Membunuh Demokrasi Lokal: Mengembalikan Pemilihan Gubernur Kepada DPRD Provinsi,” hlm. 16.

⁸ Titi Anggraini dkk, *Menata Kembali Pengaturan Pilkada* (Jakarta: Perludem, 2011), hlm. 24. Posisi Perludem didasarkan argumen Jimly Asshiddiqie bahwa ketentuan pasal dalam konstitusi harus dimaknai sejalan dan tidak boleh bertentangan, maka kata “demokratis” dalam pasal 18 ayat (4), harus sejalan dengan amandemen III UUD 1945 pasal 6A ayat (1) yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”.

⁹ Pendapat Prof. Dr. H. Djohermansyah Djohan, MA., Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, “Dinamika Dan Ekses Pilkada Langsung,” tanpa hlm.

setempat.¹⁰ Kajian tahun kedua (2013) fokus pada evaluasi format Pemilukada di tingkat provinsi, yang salah satunya menemukan permasalahan mendasar mengenai desain institusional Pemilukada di dalam UU No. 32/2004 yang menggunakan model simetris yaitu menyeragamkan kebijakan Pemilukada untuk semua provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Padahal kondisi setiap daerah dari segi kemampuan sumber daya manusia dan keuangan daerah tidak merata, sehingga mengakibatkan pelaksanaan dan hasil Pemilukada diliputi berbagai masalah.¹¹ Salah satu hasil kajian tahun kedua (2013) adalah memetakan kesiapan provinsi dalam melaksanakan Pemilukada berdasarkan kemampuan sumber daya manusia (Indeks Pembangunan Manusia) dan kemampuan keuangan daerah dari Level I s/d Level VI,¹² kemudian merekomendasikan model Pemilukada asimetris di tingkat provinsi.¹³ Melalui dua tahun kajian berturut-turut ini, tim berpendapat bahwa menelaah Pemilukada tidak cukup menggunakan pendekatan politik semata, tetapi perlu pendekatan menyeluruh mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat setempat. Persoalannya adalah, dalam UU No.32/2004, aspek sosial, ekonomi, budaya sebagai fakta keragaman daerah ini tidak

¹⁰ Tim Penelitian Pemilukada Pusat Penelitian Politik LIPI (Prof. Dr. Indria Samego, Dra. Sri Nuryanti, MA., Dr. Tri Ratnawati, Drs. Afadlal, MA, Pandu Yusina Adaba S.Ip., Dini Suryani S.Ip), "Evaluasi Praktik Pemilukada Langsung di Kabupaten/Kota dan Beberapa Usulan Penyempurnaan ke Depan," *Executive Summary*, Jakarta, 2012.

¹¹ Tim Penelitian Pemilukada Pusat Penelitian Politik LIPI (Dr. Kurniawati Hastuti Dewi, Prof. Dr. Indria Samego, Dra. Sri Nuryanti, MA., Drs. Afadlal, MA., Pandu Yusina Adaba S.Ip., Dini Suryani, S.Ip), *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi, Policy Paper*, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013, belum diterbitkan.

¹² Lihat Kurniawati Hastuti Dewi, "Pemilihan Kepala Daerah Provinsi: Perubahan, Kesenambungan dan Pemetaan Kesiapan Daerah," dalam Kurniawati Hastuti Dewi (Ed.), *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi*, Laporan penelitian tim Pemilukada, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013, tanpa hlm (belum diterbitkan).

¹³ Kurniawati Hastuti Dewi, dkk, "Kesimpulan dan Rekomendasi," dalam Kurniawati Hastuti Dewi (Ed.), *Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi*, Laporan penelitian tim Penelitian Pemilukada, Pusat Penelitian Politik LIPI, Jakarta, 2013, tanpa hlm. (belum diterbitkan).

dipertimbangkan di dalam menyusun desain Pemilukada. Hal inilah yang menjadi fokus kajian tahun ketiga ini, di mana tim berusaha menata dan merekomendasikan model Pemilukada di kabupaten/kota dan provinsi yang tepat untuk Indonesia.

Filosofi Pemilukada

Logika sederhana dibalik pengenalan mekanisme Pemilukada adalah bahwa, mekanisme Pemilukada diharapkan akan meningkatkan partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam proses politik di daerah yang demokratis dalam menentukan kepala daerahnya supaya menghasilkan pemerintah daerah yang aspiratif dan memiliki komitmen kuat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Ada harapan akan adanya timbal balik positif antara peningkatan partisipasi politik masyarakat melalui Pemilukada dengan perubahan kinerja pemerintah daerah yang lebih baik.¹⁴ Jadi, secara ideal Pemilukada dilihat sebagai mekanisme yang memungkinkan tercapainya kesejahteraan masyarakat secara efektif dan cepat, dibandingkan misalnya mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Amandemen III UUD 1945 pasal 6 ayat (1) UUD 1945 menyatakan "Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat", menggantikan UUD 1945 sebelum amandemen yang memberikan kewenangan pada MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden. Dari sini, nampak jelas adanya konsistensi tiap pasal dalam UUD 1945 hasil amandemen III, untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Dalam kerangka itulah, upaya penataan Pemilukada yang akan dilakukan oleh tim peneliti berpijak pada memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena pemilihan presiden telah diserahkan langsung kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi, maka jabatan-jabatan dibawahnya termasuk kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai kepala daerah otonom, yang memperoleh kewenangan oleh konstitusi, sebaiknya dipilih langsung oleh rakyat.

¹⁴ Vedi R. Hadiz, *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective* (Stanford California: Stanford University Press, 2010), hlm. 121.

Jadi, filosofi pemilihan kepala daerah secara langsung di kabupaten/kota dan provinsi adalah untuk mendudukkan satuan pemerintah daerah pada posisi yang kuat sebagai salah satu bagian struktur ketatanegaraan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memperoleh legitimasi dari konstitusi (bukan pemberian dari pemerintah pusat), supaya dapat menghasilkan gubernur, bupati, dan walikota yang bekerja sepenuhnya bagi kesejahteraan rakyat. Selain menjaga dan memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Bagian berikutnya akan memaparkan dan menegaskan konsep mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung dengan model ‘asimetris’ yang digagas oleh tim peneliti Pemilukada LIPI.

Asimetri ideal menurut Tarlton dalam sistem federal merupakan kondisi unit politik yang memiliki perbedaan perhatian, karakter, yang eksis dan meliputi komunitas secara keseluruhan.¹⁵ Pengertian tentang desentralisasi asimetris lainnya dikemukakan oleh Jennie Litvack, Junaid Ahmad, Richard Bird dari *the World Bank* yang mengatakan bahwa perbedaan ekonomi, demografi, dan kondisi sosial dalam daerah-daerah tertentu mengakibatkan kebijakan politik atau desentralisasi yang “satu ukuran untuk semua” (*one size fits all*) tidak mungkin diterapkan. Oleh karena itu, untuk mengakomodasi kebutuhan yang berbeda-beda itu diperlukan kebijakan, khususnya dalam hal desentralisasi dengan prinsip desentralisasi asimetris yaitu yang memperlakukan unit yang berbeda (kondisinya) secara berbeda pula untuk mencapai tujuan yang sama.¹⁶

Kajian dari Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada (UGM) menyebutkan setidaknya lima model yang menjadi basis asimetrisme yang dipraktikkan di Indonesia. Pertama, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik terkait sejarah konflik yang panjang misalnya

di Aceh dan Papua. Kedua, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio-kultural seperti di Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketiga, model asimetrisme yang didasarkan kekhasan daerah berbasis geografis-strategis misalnya di daerah perbatasan seperti di Kalimantan Barat, Papua, Kepulauan Riau. Keempat, model asimetrisme yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi seperti di Papua, Aceh, Kalimantan Barat, Batam, Jakarta. Kelima, model asimetrisme berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability* seperti di Papua.¹⁷

Asimetrisme yang diusulkan tim peneliti Pemilukada LIPI adalah menyangkut desain pemilihan kepala daerah secara langsung. Asimetris yang dimaksud di sini bukan atas dasar konstitusi (*de jure*) seperti pasal 18B ayat 1 UUD 1945 yang menghormati keragaman, kekhususan, dan keistimewaan daerah-daerah di Indonesia dalam bingkai NKRI, sehingga memberikan keistimewaan dalam mekanisme Pemilukada Langsung di Daerah Istimewa Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua Barat, dan DKI Jakarta. Pemilihan kepala daerah secara langsung dengan model asimetris, usulan tim peneliti Pemilukada LIPI, didasarkan pada fakta kondisi daerah (*de facto*) yang dapat dilihat dari aspek sosial berupa kemampuan sumber daya manusia daerah yang tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia (angka harapan hidup, angka melek huruf, pendidikan), ekonomi yang tercermin dari kemampuan keuangan daerah, dan memperhatikan aspek budaya.

Kajian tim peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI mengenai evaluasi format Pemilukada di kabupaten/kota dan provinsi selama dua tahun berturut-turut tersebut memiliki benang merah yang sama yaitu: bahwa setiap daerah memiliki kekhasan baik dari segi sosial budaya, sumber daya manusia, maupun kemampuan keuangan daerah yang harus dipertimbangkan masak-masak dalam membuat desain Pemilukada yang paling tepat dengan keragaman kondisi Indonesia. Maka, pemilihan kepala daerah

¹⁵ Charles D. Tarlton, “Symmetry and Assymetry as Element of Federalism: A Theoretical Speculation”, *the Journal of Politics*, Vol. 27 (1965): 869.

¹⁶ Jennie Litvack, Junaid Ahmad, Richard Bird, “Rethinking Decentralization in Developing Countries”, *The World Bank Sector Studies Series*, September 1998, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Rethinking-Decentralization-in-Developing-Countries.pdf>, diakses pada tanggal 10 April 2014, hlm. 23.

¹⁷ Tim Peneliti Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM, *Laporan Akhir Desentralisasi Asimetris Yang Menyejahterakan: Aceh dan Papua* (Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, 2012), hlm. 9-10.

secara langsung dengan model asimetris, usulan tim peneliti Pemilukada LIPI, didasarkan pada fakta kondisi daerah (*de facto*) yang dapat dilihat dari aspek sosial berupa kemampuan sumber daya manusia daerah yang tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia (angka harapan hidup, angka melek huruf, pendidikan), ekonomi yang tercermin dari kemampuan keuangan daerah, dan memperhatikan aspek budaya. Hal ini karena kualitas demokrasi langsung seperti halnya pemilihan kepala daerah, tidak saja ditentukan oleh kualitas politik (*“quality of politics”*) tetapi juga oleh kualitas masyarakat (*“quality of society”*) sebagaimana ditegaskan oleh David F.J. Campbell.¹⁸

O’Donnel (2004) menegaskan pandangannya, bahwa salah satu komponen penting bahkan sangat dasar dari demokrasi, yang selama ini kerap diabaikan orang adalah, manusia dalam hal ini warga negara sebagai agen (*agency*); dimana O’Donnel percaya ada hubungan erat antara demokrasi, pembangunan manusia (*Human Development*), dan hak asasi manusia (*Human Rights*).¹⁹ O’Donnel menegaskan bahwa dalam sebuah sistem demokrasi, penguasa harus dapat memenuhi tiga macam akuntabilitas. *Pertama*, akuntabilitas keterpilihan vertikal (*“vertical electoral accountability”*) dihasilkan dari pemilihan umum yang jujur dan institusional dimana warga negara dapat berpindah partai politik dan memilih pejabat pemerintah. *Kedua*, akuntabilitas masyarakat (*“societal accountability”*) dimana warga negara atau kelompok warga negara dapat menempuh jalur hukum untuk mendesak negara agar mampu mencegah, mengatasi dan menghukum pejabat publik yang melanggar hukum. *Ketiga*, akuntabilitas horizontal (*“horizontal accountability”*) dimana terdapat lembaga negara yang memiliki kewenangan mencegah, mengatasi, dan menindak pejabat atau lembaga

negara yang melanggar hukum.²⁰ Menurut O’Donnel, jika akuntabilitas keterpilihan vertikal mutlak ada dalam sebuah sistem demokrasi, maka akuntabilitas masyarakat dan akuntabilitas horizontal sangat beragam kondisi dan keefektifitasannya, misalnya satu masyarakat bisa saja tidak memiliki karakter yang kritis dibarengi dengan kondisi kelembagaan negara yang lemah, sehingga dapat dikategorikan sebagai demokrasi dengan mutu rendah (*“low-quality democracy”*).²¹

Jadi, menurut tim peneliti LIPI Pemilukada harus dilaksanakan dengan memperhatikan kualitas sumber daya manusia di daerah yang tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia yang merupakan indeks komposit kombinasi dari tiga komponen yaitu: Angka Harapan Hidup, Pengetahuan yang diukur melalui Angka Melek Huruf dan Rata-Rata Sekolah, serta pendapat atau Standar Hidup Layak yang diukur dari Pengeluaran Perkapita. Untuk mengukur kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari ‘rasio ketergantungan daerah’ yang ditunjukkan oleh rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan dan rasio dana transfer terhadap total pendapatan: semakin besar angka rasio PAD terhadap total pendapatan, maka ketergantungan daerah semakin kecil; dan semakin besar angka rasio dana transfer terhadap total pendapatan maka semakin besar tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal.²² Tabel 1. memperlihatkan hasil simulasi level kesiapan provinsi dalam melaksanakan Pemilukada berdasarkan IPM dan kemampuan keuangan daerah.

¹⁸ David F.J. Campbell, 29 September 2008, http://www.democracysranking.org/downloads/basic_concept_democracy_ranking_2008_A4.pdf, diakses pada tanggal 11 Oktober 2013), hlm. 35.

¹⁹ Guillermo O’Donnell, “Human Development, Human Rights, and Democracy,” dalam Guillermo O’Donnell, Jorge Vargas Cullell, Osvaldo M. Iazzetta (Eds.), *The Quality of Democracy Theory and Applications*, (USA: University of Notre Dame Press, 2004), hlm. 9-10.

²⁰ Guillermo A. O’Donnell, “Why the Rule of Law,” *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, Oktober 2004, hlm. 37, <http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v015/15.4odonnell.html>, diakses pada tanggal 14 Oktober 2013.

²¹ *Ibid.*

²² Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, *Deskripsi dan Analisis APBD 2013* (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2013), hlm. 35.

Tabel 1. Peta Kesiapan Provinsi dalam Melaksanakan Pemilukada

Kategori	Provinsi	Kesiapan
IPM TINGGI Kemampuan Keuangan KUAT	DKI Jakarta, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Riau, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Timur, Bali.	LEVEL I Bisa dilakukan Pemilukada
IPM TINGGI Kemampuan Keuangan LEMAH	Sulawesi Utara, Kepulauan Riau, Kalimantan Tengah, Bangka Belitung, Jambi, Bengkulu	LEVEL II Bisa dilakukan Pemilukada
IPM SEDANG Kemampuan Keuangan KUAT	Lampung, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Banten	LEVEL III Bisa dilakukan Pemilukada
IPM SEDANG Kemampuan Keuangan LEMAH	Aceh, Papua Barat, Sulawesi Barat, Gorontalo, Maluku, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah	LEVEL IV Bisa dilakukan Pemilukada tetapi kemungkinan banyak masalah muncul
IPM RENDAH Kemampuan Keuangan LEMAH	Maluku Utara, Papu, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat	LEVEL V Bisa dilakukan Pemilukada tetapi perlu asistensi teknis di beberapa aspek dari pemerintah pusat

Sumber: dibuat oleh tim peneliti dengan mengolah data dasar Peta Kemampuan Sumber Daya Manusia Provinsi dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (2012), dan Grafik Rasio Ketergantungan Pemerintah Provinsi (2013), yang sudah disajikan lebih dahulu.

Menata Sistem Pemilukada

Untuk mengatasi pelbagai permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilukada langsung, maka yang diperlukan adalah adanya intervensi atas sistem penyelenggaraan pemilukada yang selama ini dilaksanakan. Oleh karena itu, diperlukan intervensi yang sifatnya regulatif dan sifatnya teknis. Intervensi regulatif diperlukan untuk memberikan masukan dan/atau perubahan atas klausul di dalam UU dan/atau pengaturan lainnya agar proses penyelenggaraan pemilukada langsung dapat terselenggara dengan demokratis, akuntabel dalam prosesnya dan berkelanjutan dalam hal programatik dari hasil pemilukadanya.

Sedangkan intervensi teknis merupakan dokumen penunjang dan teknis penyelenggaraan yang akan menghasilkan Kepala Daerah yang tidak tersangkut masalah hukum, mempunyai kapabilitas untuk menjadi pemimpin daerah dan mempunyai integritas yang tinggi.

Proses Pemilukada

Secara teoritik, Pemilukada merupakan kompetisi politik di tengah masyarakat. Persaingan partai atau gabungan partai memperebutkan posisi kepala daerah tentu harus mencerminkan interaksi kelompok sosial. Politik kepartaian tentu dengan sendirinya mencerminkan perbedaan orientasi basis sosial pendukung. Sesuai prinsip keterwakilan masyarakat di dalam organisasinya, kelompok sosial jelas harus mendukung politik kepartaian tertentu. Hubungan partai dan basis sosial tidak harus permanen. Sebagai suatu pengelompokan warga negara, partai mewakili perilaku politik masyarakat. Di satu pihak, partai memiliki identitas organisasional yang mewakili cita-cita dan aspirasi masyarakat. Di pihak lain, masyarakat memiliki identifikasi kuat dengan organisasinya. Hubungan timbal balik yang cenderung bersifat saling memperkuat ini terjadi ketika partai mulai berhasil melakukan institusionalisasi organisasi di masyarakat.

Tabel 2. Intervensi Regulatif

No	Tahapan	Permasalahan	Solusi
1	Pra Tahapan: Masa Akhir Jabatan Kepala Daerah	Kadang terjadi politisasi karena tergantung dengan DPRD.	KPU tidak dibebani keharusan untuk menunggu terlaksananya sidang DPRD.
2	Anggaran Pemilukada sebaiknya dari APBN	Tarik ulur dengan Pemda terkait penyediaan anggaran Pemilukada.	Agar tidak menjadi lahan politisasi dan tarik ulur antara Pemda dengan KPU.
3	Pembentukan badan pelaksana Pemilukada	Menunggu anggaran/belum disetujuinya anggaran/belum ada hibah.	Anggaran diambilkan dari APBN, tidak perlu hibah.
4	Pembuatan Daftar Pemilih pada Pemilukada	Bermasalah apabila tidak ada kerjasama dan sinkronisasi data dari berbagai sumber. Susah mendapatkan data yang mutakhir, komprehensif dan akurat.	Pemutakhiran terus menerus dan penyandingan data dari sumber lain.
5	Tahap Pencalonan: Pemenuhan syarat pencalonan	Dukungan ganda, status legal formal partai politik, konflik kepemimpinan pada partai politik atau pemenuhan dukungan perseorangan.	Ketentuan Undang-undang tentang partai politik yang boleh mencalonkan adalah partai politik yang mempunyai kedudukan hukum yang sah dari Kemenkumham.
6	Tahap Pencalonan: Pemenuhan Syarat Calon	Pemenuhan syarat pendidikan minimal setingkat SMA; soal ketentuan tidak pernah dijatuhi pidana dengan ancaman pidana minimal 5 tahun; terkait verifikasi atas persyaratan bahwa calon mengenal daerahnya dan dikenal masyarakat; terkait penyerahan daftar kekayaan pribadi dan bersedia diumumkan; dengan posisi <i>incumbent</i> .	Pendidikan menjadi minimal setingkat sarjana dan mempunyai ketrampilan di bidang tatakelola atau manajemen yang dibuktikan dengan sertifikat atau keterangan lain. Calon yang sedang berperkara hukum, tidak diperbolehkan mencalon menyampaikan naskah akademis dan naskah usulan program RPJMD. Pelaporan kekayaan, dilampiri dengan ditandatanganinya pakta integritas dan pernyataan siap diaudit apabila diperlukan untuk pengawasan penggunaan anggaran negara. Adanya mekanisme untuk tidak dimanfaatkannya birokrasi dan fasilitas negara untuk keperluan itu.
7	Kampanye	Penggunaan fasilitas negara dan pengerahan birokrasi.	Penegasan mengenai mekanisme yang tidak memberi peluang penggunaan fasilitas daerah/negara oleh <i>incumbent</i> yang mengatur tentang batas frekuensi maksimal yaitu sekali saja.
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	Menjajagi kemungkinan digunakannya <i>e voting</i> dan atau <i>e counting technology</i> .	Ketentuan UU tentang penggunaan TI.
9	Penyelesaian sengketa pemilukada	Jalur sengketa tidak satu pintu.	Ketentuan final dan mengikat, keputusan lembaga hukum lain, tidak berpengaruh terhadap keputusan.

Sumber: dirumuskan oleh tim peneliti.

Tetapi, PemiluKada telah menampilkan politik kepartaian menurut versinya sendiri. Partai belum berhasil menggerakkan “*auto activiteit*, rakyat menentukan nasibnya sendiri, memperbaiki nasibnya sendiri.”²³ Kesadaran masyarakat tentang pembentukan pemerintahan daerah dan pengawasannya masih belum kuat. Partai berjalan sendiri dan masyarakat masih menenggangnya.

Calon kepala daerah berkampanye dengan memanfaatkan tokoh kharismatik. Partai yang berafiliasi kepadanya akan membangkitkan semangat massa untuk memenangkan calon, sambil melakukan konsolidasi organisasi. Meskipun tidak banyak memuji tokoh tersebut, calon berharap mendapatkan dukungan suara pemilih yang mengaguminya. Partai mengaktualisasikan cita-citanya dan calon berjanji mewarisi kebajikannya. Selain itu, mobilisasi massa berjalan dengan membangkitkan aliran politik. Untuk mendapatkan basis sosial, calon bisa memobilisasi satu atau dua aliran politik, abangan dan santri. Penggabungan kedua aliran terjadi ketika calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah masing-masing mewakili aliran yang berbeda. Secara umum dapat dikatakan bahwa kampanye yang melibatkan partai-partai nasionalis dan religius tidak jarang memobilisasi massa dengan semangat aliran.

Dalam kaitan membujuk pemilih, kampanye menyediakan panggung perdebatan para calon mengenai isu pemerintahan daerah. Massa mungkin menilai penampilan dan kecerdasan calon. Pendukung bersorak kalau calonnya dapat memainkan strategi menjatuhkan lawan debat. Secara umum perdebatan calon masih dipandang sebagai sebuah pertandingan, bukan penajaman perbedaan program. Calon kepala daerah tampak mengalami kesulitan menegakkan keadilan dalam penyelenggaraan kampanye. Pembatasan biaya pencalonan banyak dilanggar karena kuatnya pengaruh politik uang. Dapat dipahami, kampanye meliputi pula pemberian uang kepada para pemilih agar seorang calon dapat unggul dalam kompetisi. Hal ini terjadi

²³ Terminologi berasal dari Mohammad Hatta, dan penggunaannya dikaitkan dengan pertumbuhan institusi politik lokal otonom.

terutama di daerah miskin. Masyarakat terpaksa menjual suara politik untuk keuntungan sesaat.

Tidak dapat diketahui secara pasti apakah PemiluKada yang melibatkan masyarakat dalam pemilihan kepala daerah secara langsung telah membangun kesadaran tentang penggunaan hak pilih secara rasional. Hal ini karena pemilih sering masih dipengaruhi oleh pertimbangan primordialisme dan parokhialisme. Penggunaan hak pilih tentu harus menegakkan moralitas damai. Tetapi, kenyataan menunjukkan bahwa PemiluKada masih melibatkan sumber kekerasan, yaitu ikatan primordial.²⁴

Hasil PemiluKada: Kelebihan dan Kekurangan PemiluKada

Meskipun sudah hampir sepuluh tahun berjalan, PemiluKada yang diharapkan sebagai perwujudan demokrasi dirasakan masih sangat jauh karena masih tingginya aksi kekerasan massa yang jauh dari nilai demokrasi, buruknya pengelolaan pemerintahan dan lembaga politik, rendahnya partisipasi publik, dan masih jauhnya kebebasan sipil dalam berpendapat dan berserikat. Selain persoalan tersebut, sistem rekrutmen yang kurang transparan dan tidak demokratis juga menjadi alat monopoli partai politik. Tidak hanya itu saja, dengan adanya kecurangan-kecurangan *money politics*, *black campaign*, penggelembungan suara, pemanfaatan struktur birokrasi, dan masih kuatnya politik identitas pada akhirnya menghasilkan pemimpin-pemimpin yang korup. Akibatnya, berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik sehingga berpengaruh pula pada pelaksanaan tata kelola pemerintahan daerah.

Berdasarkan pada laporan tim PemiluKada tahun 2012 dan 2013, kepala daerah terpilih (gubernur, bupati/walikota) hasil PemiluKada belumlah tentu menunjukkan kinerja yang baik dan akuntabel. Hal ini dikarenakan banyaknya kasus-kasus korupsi yang terjadi yang melibatkan para eksekutif dan legislatif sehingga mereka terjebak di dalamnya. Sementara masyarakat memiliki harapan terhadap kepala daerah

²⁴ Kalangan politisi yang menolak pemiluKada dan menggantikannya dengan pemilihan kepala daerah oleh DPRD menganggap ancaman kekerasan sosial dan politik masih manifest, paling tidak tetap laten.

terpilih melalui pemilukada sebagai perwujudan demokrasi untuk menghasilkan pemimpin yang berkualitas.

Masih banyak wilayah-wilayah yang dianggap belum melaksanakan kebebasan demokrasi dalam bidang pemerintahan dan birokrasi. Hal ini terjadi dikarenakan masih belum adanya transparansi pemerintah terhadap dokumen-dokumen publik menyangkut APBD dan Perda. Meskipun pemerintah daerah memiliki website resmi, namun masyarakat masih kesulitan untuk mengakses data/informasi publik yang dibutuhkan meskipun fitur yang ditampilkan tersedia. Selain persoalan keterbukaan informasi publik, lemahnya pengawasan publik dan partisipasi masyarakat terjadi karena peran DPRD yang dirasakan masih sangat kurang. Contohnya masih kurangnya kualitas *public hearing* dan pengaduan masyarakat di DPRD.

Partisipasi masyarakat di birokrasi pemerintahan juga masih rendah sehubungan dengan pelayanan dasar di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Hal ini terjadi

dikarenakan kurangnya inisiatif birokrasi dalam membentuk forum reguler antara pemerintah dengan masyarakat. Salah satu contohnya terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Timur dimana saluran pengaduan untuk masyarakat belum tersedia terkait dengan pelayanan pendidikan, kesehatan, dan kemiskinan.

Perlu dipahami bahwa kinerja pemerintahan daerah yang buruk terjadi tidak hanya bergantung pada kondisi sosial geografis suatu daerah tetapi juga ditentukan oleh kemampuan pemimpinnya. Pemimpin (kepala daerah) terpilih diharapkan mampu untuk melakukan inovasi-inovasi dengan memanfaatkan sumber daya yang ada (sumber daya alam, sumber daya manusia, dan kemampuan fiskal daerah). Dengan demikian kepala daerah terpilih sebagai hasil pemilukada diharapkan mampu menciptakan pemerintahan yang akuntabel.

Berikut ini kelebihan dan kekurangan hasil Pemilukada ditinjau dari aspek demokrasi, akuntabilitas, dan berkelanjutan:

Tabel 3. Kelebihan dan Kekurangan Hasil Pemilukada ditinjau dari Aspek Demokrasi, Akuntabilitas, dan Berkelanjutan

Aspek	Kelebihan	Kekurangan	Saran
Demokrasi	Masyarakat memiliki ruang demokrasi yang luas untuk memilih kepala daerahnya sehingga kepala daerah terpilih memiliki legitimasi yang kuat dan bertanggung jawab penuh kepada masyarakat.	Proses pemilihan memakan biaya tidak sedikit sehingga dikhawatirkan kepala daerah terpilih akan menyalahgunakan kewenangan anggaran (APBD) untuk menutupi ongkos politik yang sudah dikeluarkan selama masa kampanye.	Adanya koreksi dari masyarakat terhadap birokrasi pemerintah terutama yang terkait dengan penggunaan anggaran (APBD), salah satunya melalui kemudahan dalam mengakses dokumen-dokumen publik.
	Apabila konstituen tepat memilih kepala daerah maka program pembangunan akan berjalan sesuai dengan platform visi dan misi kepala daerah yang dituangkan dalam RPJMD	Apabila konstituen keliru memilih kepala daerah maka program pembangunan tidak akan berjalan karena kepala daerah terpilih tidak memiliki kemampuan manajerial yang baik.	Masyarakat harus melakukan <i>check and balances</i> dengan adanya transparansi dan partisipasi masyarakat dalam merencanakan dan terlibat langsung dalam program-program pembangunan.

Akuntabilitas	Kepala daerah terpilih memiliki akuntabilitas dalam pelayanan publik, kesehatan, pendidikan dan perekonomian.	Kualitas pelayanan publik, kesehatan, pendidikan dan perekonomian berkurang karena kepala daerah terpilih cenderung memenuhi target-target politik tertentu dan terbukanya peluang korupsi melalui APBD.	Perlunya kontrol atau pengawasan publik yang ketat dari masyarakat, LSM, media, dan DPRD baik melalui akses keterbukaan informasi publik maupun melalui laporan pertanggungjawaban kepala daerah.
	Kepala daerah terpilih mampu menciptakan proses kerja yang baik, seimbang, dan profesional sehingga mampu memberikan pelayanan publik yang maksimal.	Kepala daerah terpilih tidak mampu menciptakan proses kerja yang baik, seimbang, dan profesional sehingga pelayanan publik berkurang.	Memilih kepala daerah yang memiliki kemampuan manajerial dan memiliki platform visi dan misi yang selaras dengan RPJMD dan RPJPD
Berkelanjutan	Kepala daerah terpilih memberikan ruang bagi aspirasi dan partisipasi masyarakat untuk turut serta dalam program pembangunan.	Tidak ada jaminan aspirasi dan partisipasi masyarakat akan menjadi dasar bagi program pemerintah.	Perlu adanya perbaikan mekanisme musrembang (misalnya: <i>e-musrembang</i>).
	Kepala daerah terpilih mampu melakukan inovasi-inovasi dan membuka ruang investasi bagi masyarakat.	Terpilihnya kepala daerah menguntungkan kelompok pemodal tertentu untuk menguasai perekonomian.	Perlu dibuat sistem atau regulasi investasi yang memihak kepada seluruh lapisan masyarakat.

Sumber: dibuat oleh tim peneliti.

Model Pemilukada Kabupaten/Kota

Beberapa poin kesimpulan pada penelitian tahun 2013 yang dilakukan oleh tim memperlihatkan bahwa: *Pemilih yang rasional dan otonom di Indonesia dalam konteks Pemilukada masih sangat sedikit. Hal ini karena kondisi sosial-ekonomi (yang tercermin dari IPM), kelembagaan daerah yang tercermin dalam kemampuan keuangan daerah dan, mempertimbangkan kondisi sosial-budaya masyarakat yang beragam mengakibatkan derajat dan wujud partisipasi politik masyarakat dalam Pemilukada provinsi yang bervariasi.*²⁵ Selanjutnya, masih dari hasil penelitian tim sebelumnya (2012-2013), terdapat kesimpulan bahwa *pemilukada harus tetap dilanjutkan dengan beberapa catatan perbaikan.*

²⁵ Pada Tahun 2013 Tim P2P LIPI (Kurniawati Hastuti Dewi dkk) Mengadakan penelitian mengenai pemilukada di tingkat Provinsi dengan judul: “*Evaluasi Format Pemilukada Menuju Pemerintahan Daerah Yang Baik dan Efektif Di Tingkat Provinsi*”, masih dalam proses cetak.

Dari dua kesimpulan sebelumnya kita dapat melihat ada dua tawaran yang bisa diajukan. *Pertama*, ada daerah-daerah yang tetap melaksanakan pemilukada langsung seperti saat ini, tentunya dengan catatan-catatan perbaikan. *Kedua*, ada daerah-daerah yang untuk sementara perlu pendampingan khusus dalam melaksanakan pemilukada langsung karena peringkat IPM, kondisi sosiokultural dan kemampuan kelembagaannya belum mencukupi untuk itu. Bagi daerah-daerah yang mendapat pendampingan khusus, periode ini dipandang sebagai masa transisi menuju Pemilukada langsung dengan harapan bahwa selama masa transisi tersebut terjadi kenaikan IPM dan kemampuan keuangan daerah.

Pada tahun 2012, tim menelaah beberapa aspek dalam pemilukada yang menjadi sumber permasalahan. *Pertama*, tim menyoroti segi aturan Pemilukada yang mencakup beberapa faktor yaitu: syarat pencalonan, syarat calon, dan dukungan anggaran. *Kedua*, tim menyoroti

masalah penyelenggara dimana hal itu terkait erat dengan faktor independensi penyelenggara. *Ketiga*, tim menyoroti penyelenggaraan yang mencakup masalah ketidaknetralan birokrasi, penyusunan daftar pemilih tetap, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, distribusi logistik, penetapan dan pelantikan calon terpilih, serta penyelesaian sengketa. Riset pada tahun 2012 ini belum menemukan bentuk ideal yang bisa dijadikan model usulan PemiluKada di tingkat kabupaten/kota. Capaian kesimpulan riset pada tahun 2012 adalah: *Perbaikan atas format*

*pemilukada akan berangsur-angsur dirumuskan, setelah dilakukan penelitian lanjutan tentang praktik pemilukada di tingkat provinsi. Namun demikian, hal-hal temuan dalam penelitian praktik pemilukada kabupaten/kota ini menjadi hal yang perlu dibaca kecenderungannya.*²⁶

Adapun usulan perbaikan terkait dengan masalah yang didapati secara empiris dan dikaitkan dengan tujuan yang dingin dicapai. Apabila dinarasikan dalam bentuk tabel adalah sebagai berikut:

Tabel 4. Usulan Perbaikan atas Permasalahan Empiris Yang Dihadapi

Masalah Awal	Fakta Objektif	Analisis	Saran
Ketidaknetralan penyelenggara pemiluKada (KPU Kabupaten-Kota)	Sudah melalui serangkaian proses seleksi yang ketat dan uji kelayakan meliputi aspek administratif, tes tertulis, tes psikologi, tes kesehatan, tes wawancara.	Terjadi ketidakberesan dalam proses seleksi dan uji kelayakan. Ketidaknetralan juga disebabkan oleh tersanderanya jalur pendanaan operasional KPU kabupaten/kota oleh eksekutif	Penegakan hukum yang lebih tegas dan memindahkan beban pembiayaan PemiluKada dari tanggungan pemerintah daerah ke Pemerintah Pusat
Terjadinya Politik Uang	Sudah ada regulasi dan instrumen yang melarang dilakukannya politik uang	Penegakan hukum pada pelaku politik uang kurang maksimal, mekanisme pengawasan secara operasional kurang maksimal. Kewenangan Panwas hanya sebatas menerima laporan.	Calon kepala daerah diaudit kekayaannya oleh PPATK dan KPK.
Partai Politik Menarik Uang "Sewa Perahu"	Tidak ada jaminan kader asli juga tidak ditarik "uang sewa perahu" oleh partai pengusungnya.	Partai kurang mempunyai pendekatan ideologis dalam memilih kandidat.	Partai harus didorong mengumumkan calon kepala daerah yang akan diusung sejak 2 tahun sebelum didaftarkan. Selama 2 tahun tersebut partai dapat meningkatkan kapasitas calon kepala daerah yang akan diusungnya
Terjadinya politik dinasti yang melakukan penyalahgunaan kekuasaan.	Sudah ada berbagai regulasi yang mengatur sanksi terhadap penyalahgunaan kekuasaan.	Proses penegakan hukumnya yang terlalu lemah jika berhadapan dengan penguasa.	Perlu penguatan aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, KPK)

Sumber: dibuat oleh tim peneliti.

²⁶ Muridan Widjojo dkk, *Evaluasi Praktik PemiluKada di Tingkat Kabupaten/Kota*, Naskah Executive Summary P2P LIPI, 2012.

Dari pemaparan analisis sebelumnya kita dapat menyusun model perbaikan dari pelaksanaan Pemilukada sebelumnya. Model ini dirancang dengan membagi perodesasi dari masing-masing proses tahapan.

Tabel 5. Model Perbaikan dari Pelaksanaan Pemilukada

Aspek	Saran	Tujuan
Rekrutmen Panitia Seleksi Penyelenggara	<ul style="list-style-type: none"> Pansel harus dipilih dari orang-orang yang benar-benar berintegritas. Pemilihan Pansel sedapat mungkin melibatkan unsur-unsur masyarakat secara representatif. 	<ul style="list-style-type: none"> Terciptanya Panitia Seleksi penyelenggara Pemilukada yang netral dan berintegritas
Rekrutmen Penyelenggara	<ul style="list-style-type: none"> Dari regulasi yang ada sebelumnya secara legal formal sudah cukup bagus hanya saja kurang dalam hal penegakan hukum. Pelaksanaan kurang sinkron dengan regulasinya. 	<ul style="list-style-type: none"> Terciptanya Penyelenggara Pemilukada yang netral dan berintegritas
Pendaftaran dan Verifikasi calon	<ul style="list-style-type: none"> Verifikasi fisik dokumen syarat administratif harus diperketat. Transparansi dokumen syarat administratif calon : dalam konteks ini supaya masyarakat umum bisa juga melakukan verifikasi dan segera memberikan laporan bila ada kejanggalan. 	<ul style="list-style-type: none"> Calon-calon yang bersaing dalam pemilukada merupakan calon-calon kepala daerah yang baik.
Kampanye	<ul style="list-style-type: none"> Transparansi sumbangan: penyumbang dan besaran sumbangan harus dilaporkan. Pembatasan biaya kampanye dalam konteks besaran sumbangan maksimal dari tiap penyumbang. 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak terjadi politik uang.
Pemungutan Suara	<ul style="list-style-type: none"> Untuk daerah-daerah rawan intimidasi, manipulasi dan politik uang, perlu ditambah jumlah Panwas. 	<ul style="list-style-type: none"> Proses Pemungutan suara berjalan lancar dan aman
Penghitungan Suara	<ul style="list-style-type: none"> Form C1 sebagai basis penghitungan awal di masing-masing TPS di-<i>upload</i> di web resmi KPU. Pengalaman dari pilpres 2014 menunjukkan mekanisme ini cukup efektif untuk melawan tindak manipulasi dan pengelembungan suara. 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak ada manipulasi dalam proses penghitungan suara.
Penetapan Calon Terpilih	<ul style="list-style-type: none"> Selang waktu antara penghitungan suara dengan penetapan calon terpilih terlalu pendek untuk antisipasi terjadinya kasus sengketa perolehan suara maupun pidana terkait pemilu. Terkait dengan hal tersebut, harus dibuatkan aturan yang mengatur mengenai pembatalan calon terpilih apabila terbukti secara hukum melakukan tindak pidana pemilu. Perlu diteliti juga mengenai klausula: pembatalan calon yang telah dilantik. 	<ul style="list-style-type: none"> Meminimalisir potensi sengketa/gugatan pasca calon terpilih dilantik sebagai kepala daerah definitif.

Sumber: dibuat oleh tim peneliti.

Model Pemilukada Provinsi

Berangkat dari pertimbangan pemikiran sebagaimana diuraikan sebelumnya, penelitian ini mengajukan dua skenario Pilkada gubernur sebagai berikut:

1. Skenario Optimis.

Apabila semua unsur yang diperlukan untuk melaksanakan pilkada secara langsung memang sudah tersedia dengan baik, maka tak ada salahnya bagi kita untuk segera memberlakukan Pilkada langsung Gubernur secara nasional. Dalam hal ini, tak perlu diperhitungkan betul untuk menyelenggarakan pilkada secara asimetris. Jika semua daerah sudah dipandang memiliki kesiapan yang sama, maka tidak ada alasan untuk menunda penyelenggaraan pilkada secara langsung di seluruh daerah. Untuk itu, baik aturan penyelenggaraannya maupun lembaga penyelenggara pilkada mesti dirumuskan kembali. Tentunya dengan mengingat sejumlah perbaikan sebagaimana diuraikan sebelumnya. Bahkan, pilkada gubernur tersebut dapat diselenggarakan secara serempak bersamaan dengan penyelenggaraan pilkada bupati walikota, serta Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden. Yang diperlukan di sana tinggal melakukan berbagai penyesuaian yang bersifat teknis. Misalnya, mengatur agar praktik pilkada yang dimaksud tidak merugikan periode pengabdian masing-masing kepala daerah. Mulai kapan pilkada serempak itu hendak diadakan?. Dengan cara ini, maka, mulai dari aturan pelaksanaan, persiapan partai dan para calon, pendanaan kampanye, proses pemilihan serta penentuan hasil pemilihan dapat dilaksanakan pula secara efektif dan efisien, tanpa mencederai demokrasi.

2. Skenario Realistis.

Skenario realistis dilakukan untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan yang menghambat pelaksanaan Pilkada Gubernur. Misalnya, kesiapan pemerintah pusat dan daerah, pembentukan aturan pelaksanaan, kesiapan masing-masing

parpol dan calon kepala daerah yang hendak diusung, serta proses dan penentuan hasil Pilkada. Menyadari karena beragamnya kondisi daerah dan masyarakatnya, bukan mustahil bila kesiapan yang dimaksud tidak dapat diwujudkan oleh semua daerah. Untuk itu, langkah yang mesti dilakukan adalah menyelenggarakan pilkada gubernur secara asimetris. Penyelenggaraan model ini, akan sangat memperhitungkan kondisi sosial-ekonomi, sosial-budaya dan sosial politik dari masyarakat di daerah bersangkutan.

Penutup

Dalam konteks Indonesia mutakhir, nampaknya, model Pilkada “asimetris” usulan tim peneliti LIPI itulah yang paling bijaksana. Banyak daerah yang sudah mampu melaksanakan Pilkada secara normal, namun, ada juga yang masih perlu perlakuan khusus. Sebagaimana diusulkan oleh penelitian ini pada Laporan penelitian 2013 yang lalu, karena berbagai keragaman daerah, maka nuansa dan praktik Pilkada dari satu daerah ke daerah yang lain bisa berbeda proses dan hasilnya. Ada provinsi yang tidak memiliki persoalan sama sekali, namun tak sedikit pula yang masih perlu diperlakukan secara khusus. Pertimbangan kesiapan sosial politik dan sosial ekonomi, terutama, bisa dijadikan ukurannya. Secara politik, masyarakat di daerah bersangkutan, telah menganggap bahwa Pilkada Gubernur adalah sebuah agenda politik biasa yang harus diperlakukan biasa pula. Memang, saat pilkada terjadi kesibukan politik tersendiri di daerah bersangkutan. Namun begitu sudah terpilih gubernur dan wakilnya yang baru, usai sudah kegiatan politiknya. Dari sisi finansial, juga ada provinsi yang memiliki kesiapan memadai. Terutama dalam kaitannya dengan kemampuan PAD untuk mendukung kegiatan politik serta melaksanakan pembangunan manusianya. Apabila tingkat Indeks Pembangunan Manusianya (IPM) dari sebuah propinsi kurang mendukung, maka sudah barang tentu, perlu dipikirkan pula dampaknya terhadap pelaksanaan pilkada. Untuk itulah,

penelitian ini mengusulkan adanya pilkada asimetris di berbagai wilayah Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

Anggraini, Titi dkk. 2011. *Menata Kembali Pengaturan Pilkada*. Jakarta: Perludem.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. 2013. *Deskripsi dan Analisis APBD 2013*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

O'Donnell, Guillermo. 2004. "Human Development, Human Rights, and Democracy," dalam Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, Osvaldo M. Iazzetta (Eds.), *The Quality of Democracy Theory and Applications*. USA: University of Notre Dame Press.

Jurnal

O'Donnell, Guillermo A. 2004. "Why the Rule of Law". *Journal of Democracy* 15(4). <http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v015/15.4odonnell.html>.

Tarleton, Charles D. 1965. "Symmetry and Assymetry as Element of Federalism: A Theoretical Speculation". *The Journal of Politics*, Vol. 27: 861.

Laporan dan Makalah

Djohan, Djohermansyah. "Dinamika Dan Ekses Pilkada Langsung." Makalah disampaikan dalam FGD tim Pilkada, 26 Agustus 2013 di LIPI Jakarta.

Kurniawati Hastuti Dewi, dkk. 2013. "Kesimpulan dan Rekomendasi," dalam Kurniawati Hastuti Dewi (Ed.). *Evaluasi Format Pilkada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi*. Laporan penelitian tim Penelitian Pilkada. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI.

Tim Peneliti Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM. 2012. *Laporan Akhir Desentralisasi Asimetris Yang Menyejahterakan: Aceh dan Papua*. Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada.

Tim Penelitian Pilkada Pusat Penelitian Politik LIPI (Dr. Kurniawati Hastuti Dewi, Prof. Dr. Indria Samego, Dra. Sri Nuryanti, MA., Drs. Afadlal, MA., Pandu Yusina Adaba S.Ip., Dini Suryani, S.Ip). 2013. "Evaluasi Format Pilkada Menuju Pemerintahan Daerah yang Baik dan Efektif di tingkat Provinsi". *Policy Paper*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI.

Tim Penelitian Pilkada Pusat Penelitian Politik LIPI (Prof. Dr. Indria Samego, Dr. Muridan Satrio Widjojo, Dra. Sri Nuryanti, MA., Dr. Tri Ratnawati, Drs. Afadlal, MA, Septi Satriani, S.Ip, Pandu Yusina Adaba S.Ip., Dini Suryani S.Ip). 2012. "Evaluasi Praktik Pilkada Kabupaten/Kota." *Executive Summary*. Jakarta.

Tim Penelitian Pilkada Pusat Penelitian Politik LIPI (Prof. Dr. Indria Samego, Dra. Sri Nuryanti, MA., Dr. Tri Ratnawati, Drs. Afadlal, MA., Pandu Yusina Adaba S.Ip., Dini Suryani S.Ip). 2012. "Evaluasi Praktik Pilkada Langsung di Kabupaten/Kota dan Beberapa Usulan Penyempurnaan ke Depan." *Executive Summary*. Jakarta.

Surat Kabar dan Website

Campbell, David F.J. 29 September 2008. http://www.democracyranking.org/downloads/basic_concept_democracy_ranking_2008_A4.pdf.

Jaweng, Robert Endi. 2014. "Korupsi dan Revisi UU Pemda." *Media Indonesia*. 24 Januari. <http://www.kppod.org/index.php/en/berita/berita-media/261-korupsi-dan-revisi-uu-pemdac>.

Kemendari, University Network for Governance Innovation. "Innovation Government Award." <http://igi.fisipol.ugm.ac.id/index.php/id/innovation-government-award>.

Litvack, Jennie., and Junaid Ahmad, Richard Bird. 1998. "Rethinking Decentralization in Developing Countries". The World Bank Sector Studies Series. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Rethinking-Decentralization-in-Developing-Countries.pdf>.

The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPPI), University Network for Governance Innovation. <http://igi.fisipol.ugm.ac.id/index.php/id/jpip-otonomi-awards>.